

# PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2013. 1.

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM  
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



## SZUVERENITÁS – JOGÁLLAM\*

magyar Alaptörvény európai uniós fogadtatása ismert. Nem segíti az értelmes párbeszéd lefolytatását az sem, hogy néha úgy viselkedünk, mint ha Európában is kétharmadunk lenne. A valóban megalapozott kritikákra figyelni kell, mert ez az idézett eurorealista alaptörvényi rendelkezésekből általánosan elvárható és következik.

Alaptörvényünk tehát nem euroszeptikus, de nem is föderalista, hanem eurorealista. Tudomásul veszi a kényszerszertársulást, de a kereszténység a nemzet és a történelmi alkotmány egymással összefüggő, normatívvá tett fogalmával erősebben védi a nemzeti szuverenitást a korábbi alkotmányhoz képest. Az Alaptörvénnyel szemben támasztott európai elvárásokat mindezeknek fényében ítéljük meg.

A történet ebben az új államkapcsolatban is az alkalmazkodásról, az együttműködésről, a kölcsönhatásokról szól. A kétirányú hatásmechanizmusokban helye van a szuverenitást védő filozófiának is. Ha az alkalmazkodás nem egyoldalú, és nem megkésett, hanem konstruktív és előrelátó, akkor helyben vagyunk. Európában.

*A tanulmány az államelméleti irodalom egyes alapkategóriáinak tartalmi változásait vizsgálja. A francia forradalomtól eltelt kétszáz esztendő a jogállam kiteljesedésének időszaka; az európai egyensúly-politika megbomlásával válaszüthöz érkezett.*

*Az európai integráció mint a nemzetállamok tovább élésének egyik reális alternatívája a jelenkori szuverenitásdilemmák megoldását szorgalmazza. Elemzi az Európai Unió, az új hatalmi szervezet legitimációs deficitjét, a népszuverenitás erodálódását s a jogalkotói hatáskörök felbomlását. Kitér a klasszikus hatalommegosztási tant realizáló jogállamra, párhuzamba állítva ezt az angol–amerikai joguralmi eszmerendszerrel.*

*A munka a nemzetállami és a közösségi jog anomáliáinak kiküszöbölését szem előtt tartva állást foglal a német jogtudomány által szorgalmazott közös európai jogi térség kialakítása mellett.*

*Nyomatékosítja, hogy a szuverenitás és a jogállam komplementer fogalmak. A föderális Európa létrehozásához pedig még kitartó jogi, gazdasági felzárkóztatási program végrehajtására van szükség, amelynek két pillérét: az európai egyensúly-politikát és a hatalmi legitimációt újra meg kell teremteni.*

• • • • •

## EURÓPAI EGYENSÚLY-POLITIKA

A közgazdasági, a jogi és az igazgatási szakirodalom egybehangzó a Nietzsche-féle formulában, abban, hogy az idő megérett Európa számára, de Európa nem érett meg az idő számára.

A jelenkor alapkategóriái – a többi között a címadók – a szuverenitás, a jogállam jelentős tartalmi változáson mentek át az elmúlt két évszázadban. Amennyiben hiszünk a konstruktív szellem remekművében, a nemzetközi jogban, akkor el kell fogadnunk, hogy a 19. században Európa egyensúlyban lévő államok rendszere volt. Ezt az állapotot azok a béketárgyalások készítették elő, amelyeknek főszereplője Talleyrand, aki már 1891-ben megjelent Emlékirataiban a hatalombitorlás és a legitimitás definiálásával, a hatalom odaítélésére és átadására vonatkozó – a nyugati világban akár az öröklésből, akár a választás elvéből levezetve – legitimációs elvekkel egyértelműen bizonyítja a mára trivialitássá vált tételt, hogy „akkor legitim egy kormány, ha a hatalmat valamilyen legitimációs elv alapján kapja meg és gyakorolja úgy, hogy ezt elfogadják azok, vagy legalábbis azok többsége, akiknek engedelmesked-

\* A Sapientia – EMTE Csíkszereda Campusán – 2012. április 20-án elhangzott előadás átdolgozott változata.

niük kell, azok pedig, akik parancsolnak, ezt tiszteletben tartják”.<sup>1</sup> Az emlékiratok esszé-szerű fejtegetései továbbá igazolják a későbbiekre mindazt, ami a nyugati világ kulcsa a francia forradalomtól napjainkig. A hatalom gyakorlásának cselekvésmódja ugyanis a nemzetek védelmét szolgálja. Ám akármennyire legitim is a hatalom, a hatalmat gyakorlóknak alkalmazkodniuk kell korukhoz. A kor pedig azt kívánja, hogy az élenjáró civilizált országokban a legfőbb hatalom megválasztása a kormányzottak köréből megalakult testületek közvetítésével történjen. Ehhez pedig biztosítékok kellenek. Így: a személyi szabadság sérthetatlensége; a sajtószabadság; a bírói hatalom függetlensége; a bíraskodás joga bizonyos esetekben a közigazgatáshoz tartozzék; a miniszteri felelősség; a tanácsadó testületekbe csak felelős személyek kerüljenek; etc.

Ez volt Talleyrand elméletének lényege, azaz a közjog, a béke és a rend fenntartásának záloga, a hatalom legitimitása.

Ezért mondhatta a témát feldolgozó, hivatkozott monográfiájában a genfi egyetem professzora, hogy minden, ami 1789 óta történt, az nem volt más, mint hatalmas, sikeres kaland, amely végül is a nagy félelembe, a 20. századi háborúkba torkollott. Ezt értékelve állapította meg Theo Sommer német lapkiadó, hogy a második világháború egy ötszáz éves korszakot zárt le, eladdig ugyanis az egész világ sorsa Európában dőlt el. Ezután már nem világtörténelmi szereplő Európa, hanem csupán regionális tényező lett.

A 20. század végi amerikai Grand Strategyvel pedig a megszűnt kétpólusú világ – a jólét záloga a Nyugat; továbbá a személyes szabadság garanciája, a keleti blokkból kilépő államok szuverenitása – jelenti az egységesülő Európa valódi dilemmáját, a hatalom legitimitásának (az ellenvélemény jogának megadása, a szabad választások korlátozásmentes biztosítása) hogyan továbbját? Valóban vége az európai egyensúly-politikának, a klasszikus európai modellnek? A mára már regionális tényező tényleg a föderális Európa felé veheti a sikeres irányt?

## A SZUVERENITÁS TARTALMI VÁLTOZÁSAI

1. Az európai integráció egyik jeles képviselőjének hipotézise – noha egyben jelzi az állításának tagadását is –, miszerint „lehetetlen Európa problémáit olyan államok között megoldani, amelyek makacsul ragaszkodnak teljes körű állami szuverenitásukhoz”, még nem nyert bizonyítást. Azonban ha felvillantjuk az egységesülési folyamat meghatározó évszámait, azonnal szembesülhetünk a problémákkal. Az első stáció a maastrichti szerződés (1992), amely a gazdasági és a monetáris uniót releválta, míg 2001-ben a pénzügyi uniót – tizenegy országgal – a közös pénz, az euró létrejötté reprezentálta. Mint azt vezető közgazdászaink megfogalmazták – hivatkozva Ch. Goodhart professzorra (London School of Economics) –, a valutakígyó halálából megszületett árfolyam-mechanizmus összeomlásának eredménye volt az euró. Ám politikai indítatású okok is közrejátszottak a folyamatban. Az egyébként francia–német megállapodásnak is alapfeltételét képező közös pénz nemcsak a német egységnek volt az ára, hanem egyes elemzők szerint védekező „előjátéknak” is minősíthető a

1 Guglielmo FERRERO: Újjáépítés, Talleyrand Bécsben (1814–1815). Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 56–57. pp.

„közös valuta” azzal, hogy a későbbi kibővüléssel belépő keleti államok nyugati társaiktól minőségileg is külön csoportot képezzenek.

Végül az eseménysort a 2004. évi keleti bővülést követő 2008. évi pénzügyi válság zárta le, amely az unió belső válságával egy időben krízishelyzetet teremtett. Erre – kései reagálással – a fiskális unió–kormányközi szerződéssel megoldás született 2011-ben. Inotai András közgazdászprofesszorunk elemző értékelése szerint ebből a helyzetből (derivativa crimenből) három megoldási alternatíva kínálkozik:

- a költségvetési politika közösségi irányításának megteremtése (ez azóta, a szupranacionális felügyeleti rendszerrel, 2012-ben meg is valósult!);
- az EU-tagállamok eltérő versenyképességének feloldása transzfer mechanizmusok segítségével, mégpedig a gyengébb periféria felé (jelenleg az unió a nemzeti jövedelmek egy százalékát használja e célra);
- ebben a történelmi helyzetben, megcsillanhat a remény a nemzetállami funkciók további megnyirbálásával az United States of Europe (USE) felé.<sup>2</sup>

Meg kell jegyeznünk azonban azt is, hogy a tudományos érvek mellett a politikai érdek diktálta elméletek is felszínen vannak. Ezek közül különösen szembetűnő az Európai Parlamentben a Szabadság és Demokrácia Európájának Pártja részéről Nigel Farage brit elnök nyilatkozata, amely szerint segíteni kell a perifériatagoknak, hogy elhagyhassák a zónát. Avagy a más, erőteljesebb megfogalmazások közül figyelemre méltó, hogy az angolok nem kívánnak egy németek által dominált Európában élni: „Se gazdasági, se politikai érdekeink nem fűződnek az európai államszövetségben való tagsághoz.”<sup>3</sup>

2. A tényhelyzet egyértelműsíti, hogy a szuverenitás tartalmi megítélése alapkérdéssé vált. A téma rendkívül gazdag állam- és politikatudományi irodalmának akár csak felvillantásától is eltekintve, csupán néhány fogalmi elem vázolását vállalkozunk fel, és az eredeti jelentés mai értelmezési kényszerének eredményét rögzítjük. A fogalommal kapcsolatos bizonytalanságot már az eredet kérdése is jól jellemzi. Egyes államtudományi álláspontok szerint a „mai értelmű” kategória a 16. századra keltezhető. A mások számára, így számunkra is „célirányos jelzés” R. C. van Caenegem genti professzortól származik, miszerint a szuverenitás jogi fogalma a 12. században alakult ki, amikor a jogászok kimondták, hogy „rex est imperator in regno suo”. Azaz minden királyi kormányzat is csak a nemzet határain belül szuverén, mivel semmilyen autoritás nem állhat az idézett imperátor autoritása felett.<sup>4</sup>

Az államtudományi irodalom legújabb eredményeiből tallózva – a továbbiakban – Takács Péter egyetemi tanár Államtanát részesítjük előnyben. A mű diszciplináris megközelítésben, imponáló tömörséggel világítja meg az állam hatalmi, jogi jellegének tudománytörténetét. Ebből kiemelünk egy 19. századi német domináns elméletet, amely azt hangoztatta, hogy a szuverenitás alanya nem egy szervezet, hanem az állam mint egész. Továbbá a

2 INOTAI András: Európa és az idő. Népszabadság, 2011. november 12.

3 Bizonyítottan megbukott a rendszer. Magyar Hírlap, 2011. november 12.

4 R. C. VAVON CAENEGEM: Bevezetés a nyugati alkotmányjogba Budapest, 2008. 32–33 pp.

konstitucionalizmus gondolatvilága pedig szétosztotta a szuverenitást a különböző szervezetek között.

Más megközelítésű John Austin felfogása, amely a szuverén hatalom korlátlan voltát, korlátozhatatlanságát hirdette. Ezt teljesíti még inkább ki Dicey, aki – jogi relációban – mint jogilag korlátlan törvényhozó hatalmat aposztrofálja. „Politikai értelemben pedig az államban az a testület a szuverén, amelynek akaratát az állampolgárok mint végsőt követik” – emeli ki összefoglalójában Takács Péter.<sup>5</sup>

3. Összegzésként végül a fogalom negligálását is hirdető F. A. von Hayek értékítéletét idézzük. Szerinte a fogalommal kapcsolatos tévedés a népszuverenitáshoz kötődésben van. Állítja, nem az a kérdés, hogy a szuverenitás a népet illesse, hanem az, hogy e hatalomnak korlátlannak kell lennie. A szuverenitás alapja az az előfeltevés, hogy az önkéntes alárendelést tartalmazó megegyezés nélkül nincs hatalom.

Megállapítható tehát, hogy a szuverenitás és az állam eredendő összekapcsolása a 20. századra az államszuverenitás tanából eredt. Ez a tan sugallta, hogy az állam szükségképpen szuverén, ami pedig nem az, az nem állam. Mindezekből következik a legújabb kori felfogás, miszerint az államnak nem a szuverenitás a lényegi jegye, hanem a hatalom. Mégpedig e potestas az állami feladatok teljesítésére vonatkozó képesség, vagyis célhoz kötött és sajátos módon korlátozható általános felhatalmazottság. Ez a felhatalmazás pedig a közjó előmozdítására, a közérdek érvényesítésére, továbbá – az állam polgárainak érdekében – a közjavak biztosítására irányul; a klasszikus formula tömörségével: *salus populi suprema lex esto*.

## JELENKORI SZUVERENITÁSDILEMMÁK

1. A német államtudomány nemcsak a 19–20. században, hanem az utóbbi években is megkülönböztetett figyelmet szentelt témáknak. Ennek egyik legújabb eredménye az Institut für nationale und transnationale Integrationsforschung (Leibniz Universität, Hannover) igazgatójának, Ulrich Haltern professzornak a monográfiája, *Was bedeutet Souveränität?* címmel.<sup>6</sup>

Az európai jövőképhez nélkülözhetetlennek tűnt számunkra az opus ismerete. A továbbiakban a szerző két „tézisével”, a szuverén likvidálásának és kísértetének a gondolkörével kívánok röviden foglalkozni.

Köztudott, hogy 1918 után a versailles-i szerződés antagonisztikus békerendszerének kudarcából, majd a második világégés majdnem teljes pusztulásából lassan integratív formák – EGK, Európai Unió – születtek meg. Érdekes kettősséggel a világpiacot irányítók intenciójának elsőként a nemzeti piacgazdaságok voltak a kedvezményezettjei. Ezekben a nemzetállamokban az érdek és az értelem szimbiózisának hangsúlyozásával olyan posztpolitikai rendet határoztak meg, amelyben nem szükséges a kapcsolat a népszuverenitással.

Másfelől az első integrációk időszakában az Európai Bíróság már 1961-ben felismerte, hogy az új hatalmi szervezet legitimációs deficitjét – a népszuverenitás kiiktatását – elegánsan lehet azzal a megoldással kompenzálni, hogy a közösségi jognak az alanyai nemcsak a tagállamok, hanem az egyének is, akik nem csupán kötelezettek, hanem jogosultságokkal is rendelkeznek. Az új jogrend és a nemzetállami jogrend között így fokozatosan olyan diszcrepancia keletkezett, amelynek okán a tradicionális jogalkotás és joggyakorlat háttérbe szorult, mi több, az előzetes döntéshozatali eljárás behozatalával az immár EU-polgárrá debütáltak a közösség jogát a nemzeti bíróságaik előtt is érvényesíthetik. Helyesen állapította meg Haltern professzor: „Jogalkotási hatáskörök vándorolnak szinte akadálytalanul a tagállamokból a centrumba... Az állam feletti jogról való elképzelés, amely szerint az állam szabadságát csak a legkisebb mértékben szabad korlátozni, ezzel a koncepciók gyakorlattal megfordult, aminek eredményeként a tagállamok csupán a közösségi jog vagyongazdálkodói lesznek... A közösségi jog elsődlegességének doktrínája világosan mutatja, hogy a szuverenitás a közösségben »közössé« lett, »fragmentált«, erodálódott, vagy esetleg teljesen megszűnt.”<sup>7</sup> Nem véletlen, hogy a nemzeti alkotmánybíróságok reakciói jelentik ma már az egyetlen lehetőséget az alkotmányellenessé váló gyakorlat megállítására. Egyébként igen kisszámú az elsőbbséget feltétlenül elfogadó nemzeti alkotmánybíróság. A köztes spektrumban mozgó többség a korlátozott szuverenitás átruházását elfogadja, de jogilag kontrollálja (Németország, Belgium, Nagy-Britannia, Magyarország).

2. Végül különös figyelmet érdemel az úgynevezett identitáskontroll intézményének szerepe is. Ez igen jelentős a német alkotmánybíróság esetében, ugyanis megtagadhatja olyan uniós előírások érvényesítését, amelyek a nemzeti alkotmányokba ütköznének. Az Identitáskontrolle kétfunkciós változatára utal a többi között Bogdándy professzor, a heidelbergi Max Planck Institut igazgatója, azt hangsúlyozva, hogy az egyik demokraciáfelfogás – példaként az államközpontú – kizárja a demokráciát az államon túlmutató kereteken. Azaz a német álláspont az alaptörvénnyel ellentétesnek tartja, ha Európa egyfajta szövetségi állammá alakulna át. Ugyanakkor – egyes szerződésmódosítások akceptálásaként – az individualista felfogás megvalósíthatónak tartja a demokráciát európai szinten, azaz mintegy korparancsként mozditja elő érvényre jutását. Ugyanez a megítélés a francia gyakorlatban is. Oliver Dutheil de Lamothe, a francia Alkotmánytanács tagja mutatott rá arra, hogy 2006-ban például az Alkotmánytanács meghatározta azokat az alkotmányos korlátokat, amelyek szerint a közösségi jogot átültető rendelkezés alkotmányellenessé nyilvánítható. Ennek dogmatikai indokoltságát az a tétel adja, miszerint az unió tiszteletben tartja a tagállamok identitását. S így a nemzeti identitásban megjelenő alkotmányos értékek jelentik az európai integráció korlátját.<sup>8</sup>

3. Nem véletlen, hogy a nemzeti bíróság–Európai Bíróság–Emberi Jogi Bíróság-triászhoz külön feladatkörrel – áttételesen – sajátosan társulnak az Alkotmánybíróságok. Ám közve-

<sup>5</sup> TAKÁCS Péter: Államtan – Az állam általános sajátosságai. Budapest, 2011. 144–172. pp.

<sup>6</sup> Ulrich HALTERN: Was bedeutet Souveränität? Mohr Siebeck, 2007. (A továbbiakban Ulrich Haltern: i. m.)

<sup>7</sup> Ulrich HALTERN: i. m. 98–100. pp.

<sup>8</sup> Vö.: SOMSSICH Réka: Konferenciakötet az 5. Európai Jogász Fórum előadásából. Magyar Jog 2011. 12. sz. 761–768. pp.



tító szerepük érdemibb lehetne, ha példaként a budapesti 5. Európai Jogász Fórum ajánlái elfogadásra kerülnének. 2011-ben az európai ügyészség, a határon átnyúló bűnözés, a fogyasztóvédelem, a kereskedelmi jog témáin kívül az újkori szuverenitás kérdései kerültek megvitatásra. Az egyik ajánlás a Nemzeti Alkotmánybíróságok Delegáltjai Kollégiumának létrehozását szorgalmazta. Ez a testület azokat a kérdéseket vitathatná meg, amelyek a jurisprudenciális problémák során a tagállam és az unió központi szervei között keletkeznek, s a jogi megoldásokat állásfoglalásban tenné közzé. Ilyen súlyú kérdés például a közösségi jog elsődlegességének és alkalmazhatóságának kritériumrendszere. E szakmai fórum a közös európai jogi térség kialakításának igen értékes szakmai kisegítőjévé válhatna; ám erre az unió érdemi vezetőinek részéről még nem mutatkozott érdeklődés.<sup>9</sup>

## SZUVERENITÁST HELYETTESÍTŐ SZUBSZTANCIÁTLANÍTÁS

Ulrich Haltern „helyettesíthetetlen logikával” és eleganciával foglalta össze mindazt, amit EU-projektnek tekinthetünk. Gondolati gazdagságából így csupán négy jellemző és négy következmény kiemelésére kívánok kísérletet tenni.<sup>10</sup>

A főbb premisszák:

- A szuverenitás Európájától a piac Európája felé tett kísérlet kezdeti sikertörténetként definiálható. Az egzisztencializmusból a konzumizmusba átlépés megteremtette a pénzre mint kizárólagos közvetítő médiumra átállás lehetőségét (pl. a „derivativasikert”!).
- A kultúra civilizáltságának forrása a pénzgazdálkodás volt, ebből a párhuzamból adódott, hogy a világ leszűkíthető a szükség leküzdésének stratégiájára.
- A pénz mint absztrakció kitörli a történetet, ignorálja az identitást, a történeti narratívákat.
- A képlekeny „minden mozgásban van”- (áru, tőke, munkaerő) modellt érvényesíteni tudja, az akadályozó körülményeket pedig a Bíróság, az európai igazságszolgáltatási fő fórum hárítja el.
- A valós helyzet, következményekkel nézve:
- Az unióban a társadalmi legitimáció értékelhetően hiányzik, a demokráciadeficit szembetűnő.
- A jelenkori állam a népszuverenről az „innenső” világba helyeződött, a szolgáltatóvá debütált államban a kommunikáció (igazságosság, érdek, értelem) interpretációs közösségekké alakult, a közösség tartalmát annak formájával helyettesítik.
- Európa bizonytalan lett saját alapjaiban, alapfogalmában. A kudarcos intézményi reformok, átgondolatlan integrációs lépések bizonyítják, hogy Európa modellje nem a világ modellje.

- Az integrációs jogi keretet kísérő narratíváról kiderült, hogy történetietlen fikció. Látni kell, hogy több jog több reformot indukál, több reform pedig több értelmet kíván. A jelenlegi intézményi kereteket szakértők birtokolják, menedzselik a közjavakat, megteremtve azt a lidérces állapotot, hogy a szuverenitás helyett a funkció is definiálhatja az identitást. Így az a látszat, hogy a jogon kívül már nincs tere az erőszaknak sem.

A nemzetközi kapcsolatok realitásai azonban az állítás ellenkezőjét támasztják alá. Van olyan tere az erőszaknak, amely a jog által nem befolyásolható.

Döntő és meghatározó hatású érvrendszerére és a tanulság történeti igazságára figyelemmel pontos citátum rögzíti a szuverén jog és az erőszak kapcsolatát: „A szuverenitás és az állam kérdéseinél két dolog jelenti paradigmaticusan a szuverént: a bíró és a katona. A szuverenitás adja a modern alkotmányos állam két oldalát: a jogot és az erőszakot. Nem véletlen, hogy a modern alkotmányos állam egyszerre az átfogó jogi szabályozás és a korábban soha nem látott erőszak világa. A felvilágosult haladásdiskurzus a jogban az erőszak meghaladásának eszközét látja, de a jog és az erőszak e helyett egyidejűleg és azonos mértékben van jelen. Nem dolgoznak egymás ellen, a jog nem haladja meg az erőszakot [...], mindkettő mindenütt jelen van. Ennek oka abban rejlik, hogy a modern állam, mind a katolikus, mind a zsidó tradíciót magáévá teszi. A katolikus elképzelés teremti meg a mitikus egység eszméjét, amely az áldozat és az erőszak misztériuma, csodája és rituáléja révén jön létre. A zsidó tradíció teremti meg a jog elméletét, vagyis az isten szuverén akaratából kinyilatkoztatott szent szöveget, amely átveszi a profétia helyét, és jelzi isten szent szövetségét egy kiválasztott néppel. A modern állam folyamatosan újratermeli mindkettőt, a mitikus egységet és a jogot. Úgy is fogalmazhatunk, hogy ebben az uralkodó osztott lényegének kettőssége tükröződik. Egyrészt a szuverén teszi a jogot létezővé: a jog mindig a szuverén politikai cselekvésének következménye; a szuverén szava volt és maradt. Itt történt a változás: a szuverén nem testesül meg a jogban. A bíró nem a szuverén dolgon túli megtestesülése. Ha meghal a bíró, a jog és még inkább a szuverén állam tovább élnek. A szuverén sokkal inkább a katonában ölt testet. Ezek nem jogszabályként viszik tovább a szuverént, hanem mint halni és ölni kész erő. Ebbe mindenki bevonható, mindenki megtestesíti az államot.”<sup>11</sup>

Szuverenitási témánk esszenciális lezárásaként egyértelműsítjük, hogy eredményként a népszuverenitásnak sikerült felvennie a demokratikus jogállamiság formáját. A szuverenitás így nemcsak egy a felvilágosodás és annak az értelemben vetett hite által áthatott kifejezés, hanem egy olyan koncepció, amely az államot, a jogot, az identitást és a politikumot működő egésszé kapcsolja össze. Amennyiben átgondoljuk a demokratikus jog- és beavatkozó államot, mind pedig a militarizált államot, nem vitatható, hogy mindig a jog és a háború között mozgunk. A jelen világ tapasztalatai is megerősítenek bennünket abban, hogy nem mondhatunk le a szent és az áldozat kategóriáiról. Új századunk rövid évtizede is megerősíti a fentieket, azaz a szuverenitás világa az új hatalmi projekt kísérlete ellenére sem készül eltűnni.

<sup>9</sup> Tagung des 5. Europäischen Juristentages Themen der Sektionen: Grenzüberschreitende Kriminalität – Praxis der Rechtspflegeorgane – Grenzen der Souveränität Editorial Board: President: Prof. Dr. Gábor MÁTHÉ; in: Prof. Dr. Péter PACZOLAY: The new limits of sovereignty General report of the public law session 333–340. pp. Budapest 5<sup>th</sup> European Jurists Forum 2009. 349. p.

<sup>10</sup> Ulrich HALTERN: i. m. 101–109. pp.

<sup>11</sup> Ulrich HALTERN: i. m. 111–112. pp.

1. A jogtudományban axiómaként kezelt az a tétel, amely szerint az állam jogszerű, ha a szubsztanciája a jogban meghatározott. A Rechtsstaat eszmerendszerében minden tevékenység jogilag kifejezhető. A Rechtsstaatlichkeit mindenre kiterjedő, teljes körű szabályozással próbálja elérni célját, kiépítve annak minden garanciáját, amit szabályainak betartásával védeni kíván. Hic et nunc érdemes említést tenni a jogállam tengerentúli változatáról, a joguralomról (Rule of Law) is. Az angol–amerikai eszmerendszer terméke, központi gondolata viszont a peresíthetőség (justiciability). Azt intézményesítik, hogy bármilyen kérdésben, amelynek jogi relevanciája van, bírói fórumhoz lehessen fordulni azért, hogy a jog végső választ adja ki.

A két rendszer egyben két jogi kultúrát közvetít. A történetiségen, német dogmatikán, kodifikáción, rabulisztikus perjogon nyugvó jogállam joga egyben a klasszikus hatalommegosztási tannak a megtestesítője is.

A Rule of Law a kontinentális felfogással szemben az esetjogot (precedens) emeli ki, mégpedig az elvek újragondolásával, az adott vitás ügy igazságos megoldásának érdekében. „Itt tehát nem az általános uralja az egyedit, ám az egyedi sem kaotikus. Az egyedi a különböző általánosításokra tekintettel, azokhoz viszonyítottan nyeri el a maga általános megfogalmazását.”<sup>12</sup>

A két szisztéma eltérései a hatalmi ágak megosztásában is különböznek egymástól. A jogállam a tradicionális hatalommegosztást realizálja, a parlamenti szupremáciára épülő modellt kedvezményezi, míg az amerikai alapító atyákra az orákulum Montesquieu úgy hatott, hogy A törvények szelleméről című zseniális hatalomelméleti munkájából más elem kapott prioritást. Nevezetesen: a végrehajtó hatalomnak rendelkeznie kell azokkal az eszközökkel, amelyeknek birtokában a törvényhozást megállíthatja, azaz korlátozhatja. A kíváncsú tehát a társadalmilag elvárt egyensúlyi helyzet biztosítása. Ergo: itt a kormányzati szerveknek szervezeti és személyi elkülönülése az alapelv. Hivatkoznunk kell Sári János professzorra, aki a téma kiváló szakértőjeként kristálytisztan okfejtéssel mutatja be a két rendszer különbözőségét. Érdemes a disztinkciókra figyelni, mert az EU gyakorlatában, kommunikációjában egyre többször hallatszik felhívás a példa követésére. Nos, igaz, hogy az amerikai alkotmány az állami funkciókat ellátó szerveket elkülöníteni rendeli, az állami funkciók tekintetében azonban ellenkező módon rendelkezik. Az alapítók a közhiedelemmel ellentétben nem a hatalommegosztásos kormányzati rendszert építettek ki, hanem elkülönített intézményeket hoztak létre, amelyek kölcsönösen részesednek egymás hatalmából. Hiszen a funkciókban való kölcsönös szervezeti részesedés nélkül a hatalommegosztás nem érheti el célját. A professzor alapmonográfiájának összegzéseként: „...az amerikai alkotmány nem a hatalommegosztás, hanem a fékek és egyensúlyok kormányzati rendszerét hozta létre... A checks and balances mint alkotmányos elrendezés különbözik a hata-

<sup>12</sup> A témát részletesen elemzi VARGA Csaba A jogállamiság és joga című tanulmányában. Magyar Tudomány 1993. 8. sz. 941–950. pp.

lommegosztástól, mivel azt az elemet foglalja magában, hogy a politikai hatalmat politikai hatalommal kell és lehet ellenőrizni.”<sup>13</sup>

2. Európában 1813-ban C. Th. Welcker „az előrehaladó felvilágosodás legmagasabb fejlődési fokához vezető észállamként aposztrofálta a jogállamot. A 19. századi nemzetállamok így a jogállam kifejezői lesznek, amelyekben a szabad, demokratikus jogrend és államfelépítés a követelmény. A születő konstitucionális alkotmányok pedig a szabadság és a tulajdon, az emberi-polgári jogok biztosításával igyekeznek garantálni a jogbiztonságot. Világossá vált, hogy ezek az alkotmányok annyit érnek „mint az a közigazgatás, melynek erejét és becsületességét szavatolják” – szólt a korabeli intelem. Nem véletlen, hogy a contra legem működő közigazgatás bírói kontrolljának megteremtése lett a jogállam netovábbja. O. Mayer megfogalmazásában: „A jogállam a jól szervezett közigazgatási jog állama.” A jogállam fogalom történetének jelenkorig való felvonultatása ugyan rendkívül tanulságos lenne, ám a mára vonatkoztatott összegzés is jó kiindulás és összehasonlítás lehet a sokat hangoztatott „jogállamiság” értékeléséhez.

A mi jogállamunk olyan állam, amelynek vezérgondolata a jogbiztonság (certainty of law), és amelyben éppen ezért a jog az állam működésének mércéje. Ez a jogállam tehát:

- alkotmányos állam, amely szabályozza a törvényhozás menetét;
- törvényi állam, amely szabályozza az egyén viselkedését, állami szerveket állít fel, amelyeknek a felépítését és kompetenciáját előírja;
- jogvédő állam, amely az alkotmány és a törvények betartását megfelelő intézmények segítségével biztosítja.

Ahogy azt Werner Ogris professzor szellemesen és körültekintően megfogalmazta: „Az ezeket a célokat realizáló elemek, eszközök nem alkotnak lezárt kánont, nem tekintendők numerus claususnak, ám hiányuk a jogállam kiüresedését eredményezi. A meghatározó elemek: a hatalommegosztás, a törvényhozó alkotmányhoz kötése; a végrehajtó és a bírói hatalom törvényhez kötése; az alapjogok, a jogvédelem biztosítása független (közjogi) bíróságok által; az állami szervek felelőssége a jogszabályok betartásáért, a visszaható hatály tilalma, az aránytalanság tilalma, a bizalom védelme, a jogi rendelkezések megfogalmazásának és kihirdetésének egyértelműsége.”<sup>14</sup>

3. Ténykérdés, hogy a nemzeti államok integrációjával a tagállami jogrendszerre épülő, azt jelentősen kiegészítő, majd módosító eklektikus és igen terjedelmes uniós jog jött létre, amelynek azonban az elmélete mindmáig kidolgozatlan.

A tagállamokat integráló, sui generis jogi személyé váló alakulat joga ezért a nemzeti jogokhoz viszonyítottan kerül definiálásra. Fontos tétel tehát, hogy a jogállami hivatkozás mindig csak tagállami érintettségű lehet.

<sup>13</sup> SÁRI János: A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája. Budapest, 1995. 44–48. pp.

<sup>14</sup> WERNER OGRIS: Der Rechtsstaat In: Die Habsburgermonarchie auf dem Wege zum Rechtsstaat Budapest – Wien, 2010. 15–33. pp.

Ismert az is, hogy az unió szövetséges tagállamokhoz kötődő rendszer, amely a nemzetközi jog mentén szerveződött, s amelyben a tagállamok által szuverenitásuk egyes átengedett elemeiből ötvöződnék a nevesített hatáskörök. Tehát nincs saját hatásköre: Kompetenz ohne Kompetenz formula jellemzi. Létrejött egy olyan jogrendszer, amely a tagállamok jogrendszerébe illeszkedik, s úgy viselkedik, mint ha szövetségi állam lenne, ahol a demokráciadeficit kiegészül alkotmányos deficittel.

Ehhez társul a már említett fiskális szerződés, amely megkérdőjelezi a jogállam egyik attribútumát, a nemzeti parlament költségvetést jóváhagyó hatáskörét, az appropriációt, egy szupranacionális kontroll beiktatásával.

E jelenségek valamennyi érintett szakember részére bizonyítják, hogy az Európai Uniónak új jogdogmatikai rendszerre van szüksége. Az új alkotmányos fogalmak mellett a többi között a párhuzamos hatáskörök új szellemű elhatárolása feltétlenül indokolt.

Ezért különösen öröndetes, hogy a már szintén hivatkozott A. von Bogdándy professzor kiáltványban fordult az államok jogászaikhoz A nemzeti jogtudomány az európai jogi térségben című témában, amelyben szorgalmazza az új dogmatikai rendszer kiépítését.

Az európai jogi térséget – már eddigi állapotában is – a nemzeti jogrendek által definiált területként határozta meg, hangsúlyozva azonban azt is, hogy a szupranacionális normák már erőteljesen befolyásolják a honi jogrendszereket. „Ennek megfelelően az EU-tagság a részt vevő államok államiságának lényeges jellegzetességévé válik, s a korábban önmagukban bezárt jogrendjeik egy tágabb jogi keret részévé válnak.<sup>15</sup> A kezdeményezés mindenképpen üdvös, mert – az uniós intézményi zavarok okán – a jogi gondolatrendszert az új kontextusra másként kell alkalmazni, s új fogalmakkal, jelentéstartalmakkal kell a korábbi nemzetállami, jogállami modellt meghaladni.

A közös európai jogi térség kialakításához elegáns mottót is tartalmaz a tudósi felhívás: „Egy másik tagállam, noha része az európai jogi térségnek, mégiscsak egy eltérő része annak, és egy másfajta fejlődés eredményét mutatja... Az európai jogi térségen belüli sokfélesége azt kívánja meg tőlünk, hogy a külföldi jogrendet külföldiként fogadjuk el, és ne próbáljuk meg azt kizárólag a saját jogrendünk szabályai szerint értelmezni.<sup>16</sup> A formálódó európai jogi térség szemszögéből kell tanulmányoznunk más európai jogrendek alapvető struktúráját, de egyúttal tisztelnünk kell azok történeti tapasztalatait, fejlődésük állomásait, valamint jogi és tudományos stílusukat, majd ennek fényében a saját hagyományunkat is továbbfejleszthetjük” – hangsúlyozta a térség kialakításában döntő szerepet vállaló professzor.<sup>17</sup>

4. Ez a metodika adekvát azzal, hogy Európa multikulturális entitás. Közhely, hogy a kulturális identitások együttes léte, virágzása Európa záloga. Ha ezt az abszolút prioritást magának kiharcoló gazdaság nem tudja biztosítani, akkor ez a kultúra, civilizáció pusztulásra van

15 Vö.: TAMÁS András: A jogállam közigazgatásának „fejlődése”: közigazgatásból magánüzlet. Justum Aequum Salutare 2009. 3. sz. 57–74. pp.

16 Vö.: LÖRINCZ Lajos: Külföldi hatások a magyar közigazgatásban. In: Államiság – alkotmányosság – jogállamiság. Budapest, 2001. 8–17. pp.

17 Armin von BOGDÁNDY: A nemzeti jogtudomány az európai jogi térségben – Kiáltvány – Magyar Jog 2012. 5. sz.

ítélve. Ezért is különösen figyelemreméltó Francis Fukuyama kiemelkedően gondolatgazdag monográfiájának – amely a 21. századi államépítéssel foglalkozik – záró következtetése.

„Amit az államok és csakis az államok képesek megtenni, az a legitim hatalom koncentrációja és célirányos felhasználása. Akik a szuverenitás alkonya mellett érvelnek – legyenek azok a szabadpiacot támogató jobboldaliak vagy elkötelezett baloldali multilateralisták –, azoknak meg kell határozniuk, hogy kortárs világunkban mi más fogja a szuverén nemzetállam hatalmát helyettesíteni. Valójában ezt az űrt eddig a multinacionális társaságok, NGO-k, nemzetközi szervezetek, bünszövetkezetek, terrorista csoportok vegyes gyülekezete töltötte ki.” (S a felsoroláshoz hozzátehetjük a pénzügyi válság kirobbanásában s az azt követő időben a gazdaságot hibernálni képes nemzetközi hitelminősítőket is!)

„Egyértelmű válasz hiányában tehát nincs más lehetőségünk, mint az, hogy visszatérjünk a szuverén nemzetállamhoz, és újra megkíséreljük megérteni, hogyan lehetne azt erőssé és hatékonyvá tenni... Az, hogy az európaiak tényleg jobban tudják-e az amerikaiaknál, hogyan kell e kört négyeszesíteni, majd még kiderül. Bárhogyan legyen is azonban, az államépítés művészete a nemzeti hatalom kulcsfontosságú alkotó eleme lesz éppen úgy, mint a világrend fenntartását célzó hagyományos katonai erő bevetésének képessége.”<sup>18</sup>

Zárogondolatként nyomatékosítjuk, hogy a szuverenitás és a jogállam komplementer fogalmak. A világpiaci kihívásokra felelni képes és akaró magországok álmának beteljesüléséhez, a föderális Európa létrehozására azonban még évtizedes kitartó jogi, gazdasági felzárkóztatási program végrehajtására van szükség, amelynek két pillérét: az európai egyensúlypolitikát és a hatalmi legitimitációt újra meg kell teremteni.<sup>19</sup>

18 Francis FUKUYAMA: Államépítés – Kormányzás és világrend a 21. században. Budapest, 2005. 154–155. pp.

19 Máthé Gábor: Gondolatok a nemzeti és az európai uniós jogról Magyar Közigazgatás Budapest, 2012. 1. sz. 136–142 pp.